

论中国农村土地所有制的发展历史及改革方向

赵佳妮

(厦门大学经济学院 361005)

【摘要】土地的社会主义公有制有两种形式,一是全民所有制,二是劳动群众集体所有制。随着改革开放的深入发展和市场经济体制的逐步建立,土地作为资源和资产的重要作用日益凸现,我国农村土地所有制的问题已必须解决。文章回顾了中国土地所有制的发展历史,并分析了现状,提出了中国农村土地集体所有制的应有的改革方向。

【关键词】农村集体土地所有制;历史;改革

一、土地所有制的发展历史

(一)历史上的土地所有制

1、土地国有制

原始社会的土地为民族公有,以共同经营为主。这时私有观念还没有产生,土地所有权还未出现,和阶级社会的情形迥然各异。随着原始社会过渡到奴隶制社会,出现了国家,逐渐形成了法律,土地制度也逐渐明确。夏商至西周,形成了土地国有制度。

2、土地私有制

从战国历经秦汉到近代,土地私有制占据主要地位。同时各朝亦都保留有相当数量的国有土地,但总体上国有土地不断向民田转化。从秦汉到明清,地主土地私有制却发生了一系列的变化,如地主的构成发生了重大变化,官僚地主逐渐衰落、庶民地主的地位逐渐上升等。土地私有制在清代走向成熟。

3、公有土地

随着私有土地的发展、成熟,在私有土地中逐渐衍生出其对立面——公有土地。公有土地在宋代出现。农村的公有土地包括寺田、义田、学田、祭田、义仓田、养济田、渔村地及官山公林等类型。这些公有土地有些是通过血缘关系建立的,有些是通过地缘关系建立的,有些是通过法律手段创设的。族田等公有土地在清代得到了迅速的发展。这表明公有土地已有相当的影响,土地私有制度产生了越来越强烈的自我否定的因素。

(二)建国以来的土地所有制

1、土地改革

把封建半封建的土地所有制改变为农民个人土地所有制。从1950年冬到1953年春,全国基本上完成了土地改革,耕者有其田真正得以实现,农民的生产积极性空前高涨。《土地改革法》第一条“总则”明确规定:废除地主阶级封建剥削的土地所有制,实行农民的土地所有制,借以解放农村生产力,发展农业生产,为新中国的工业化开辟道路。由此可见,土改运动的实质是把地主的土地分给农民,实现土地所有制形式由地主所有向农民所有的转变。1952年底,全国土地改革已基本完成,在我国延续了几千年的封建制度的基础——地主阶级的土地所有制被彻底废除。

2、农业合作化运动和人民公社运动

逐步把农民个人土地所有制改变为农业生产合作社集体所有制,再变更为人民公社所有制,后又变更为“三级所有、队为基础”的制度。为了实现新民主主义向社会主义社会的过渡,中共中央决定对农业、手工业和资本主义工商业实行社会主义改造。1953年中共

中央作出《关于发展农业生产合作社的决议》,对我国农业社会主义改造的道路作了明确规定,即通过采取积极发展稳步前进的方针,实行自愿互助原则,从农业互助组、初级农业生产合作社到高级农业生产合作社的方式,实现包括土地在内的生产资料所有制性质的转变。到1956年底,农业合作化完成,五亿多个体农民走上了社会主义道路,土地的个体私有制被改造成集体所有制,土地所有制从性质上发生了根本变化。但在冒进思想的影响下,农业合作化运动迅速由初级社大批转向高级社,接着更是向人民公社化过渡。1956年底,已经有大约87.8%的农户参加了所谓高级社,但到了高级社阶段,农民一入社,其土地等生产资料就归所谓高级社集体所有了。这种趋势严重背离了当时生产力水平,中央不得不采取措施加以扭转,在经过几次调整以后,最终在1962年形成了“三级所有,队为基础”的集体土地所有制,并实行“共同劳动,按劳分配”的公有公用使用制度,一直延续到改革开放。

3、改革开放

通过《宪法》和《土地管理法》,进一步明确农村土地的农民集体所有制。改革开放后产生的各种形式的生产责任制,均是在坚持土地集体所有制的前提下,改变过去“集体劳动,集体经营,统一分配”的模式,实行所有权与经营权的分离,以调动农民的生产积极性,提高劳动生产力。这些方式都没有触及土地所有制形式,土地公有制的性质并未改变。1998年修改后的《土地管理法》第十条规定“农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的,由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理;已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的,由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理;已经属于乡(镇)农民集体所有的,由乡(镇)农村集体经济组织经营、管理。”从这一规定可以看出,当前我国农地所有权制度还存诸多问题,如主体不清、内容受限制和受歧视等,需要作进一步的完善。

我国的土地所有制经历了如上所述的转变过程,在目前社会主义初级阶段,我国的土地都属于公有,所有制形式只有国家所有和集体所有两种方式,农村土地属于集体所有。

二、中国农村土地集体所有制的现状

《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)和《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)规定了中国现行土地所有制的性质、形式和不同形式土地所有制的适用范围。《中华人民共和国宪法》第九条规定:“矿藏、水流、森林、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有,即全民所有;有法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。”该法第十条规定:“农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有。”因此,按此规定,就农村土地所有权而言,是属于农民集体所有。集体土地的范围包括:(1)农村和城市郊区的土地,但法律规定属于国家所有的除外;(2)宅基地和自留地、自留山;(3)法律规定的属于集体所有的土地。

三、中国农村土地集体所有制的改革

我国现行的农村土地所有权制度,能够基本维持以农业生产为主的不发达的和相对稳定的农村社会经济结构,而不能适应处于当下这种正向工业化、城市化过程中的农村社会经济结构,同时,制度的本身也存在着诸如产权主体不明确,所有权虚位等缺陷,从而造成了按在诸多不良现象,比如农民土地利益流失、市场房价居高不下。面对这样的现状,同时我们又处于改革开放的深入发展和市场经济体制的逐步建立的过程中,土地作为资源和资产的重要作用日益凸现,因此,我们不得不对目前的农村土地集体所有制提出相应的改革。

(一)目前关于农村土地集体所有制改革的讨论的四种观点

1、观点一:实行单一的土地国家所有制

将目前的农民集体所有和国家所有两种形式,变为单一的国家所有,实行土地国有化。(1)农村集体经济在土地使用、收益、处分等方面的权利受到国家的种种限制,现阶段农村土地集体所有制名存实亡;(2)由国家直接、统一管理农村土地,有利于克服土地管理的无序状态,避免土地投机;(3)实行土地国有化以后,可以实行“永佃制”,可安定农心,调动农民经营国有土地的积极性。

2、观点二:实行土地的国家、集体和个人三元所有制

(1)国营农林牧渔的土地为国家所有;(2)集体所有的耕地、林果园地、公用的其他场地归社区村社集体所有;(3)原来的个人占有的宅基地、长期经营的口粮田和自留地、长期归个人使用的果林用地等,归私人所有;(4)三元所有制符合现阶段中国农村的实际情况,有利于分层次进行土地管理。

3、观点三:实行农村土地私人所有制

把土地的占有、使用、收益和处分权回归给土地的最终使用者——农户,按“耕者有其田”的愿者把土地划归农民所有。农民获得土地后,有权转让、租赁和抵押,“耕者”按面积向国家缴纳税收。

4、观点四:实行土地双轨所有制

既承认土地国有,又承认土地私人占有。法律上规定土地最终为国有,在经营形式上允许私人占有和继承。宏观上受法律的硬性约束,微观上按商品经济规律自由组合,既有利于土地的统一规划和统筹使用,又能使经营土地的商品生产者自由地进行土地规模的调整。这种主张的一个典型提法是:“土地国有基础上的个人占有制”。

(二)笔者意见

“三农问题”是我国当前最大的国情,而农村土地问题是重中之重。中国的改革已被推到风口浪尖,土地所有制的改革也是箭在弦上,但关于我国现阶段农村土地权利的制度的改革设计,必须考虑到目前的生产力发展水平、制度的稳定性和规范性、农民现有的思想觉悟程度、变革土地所有制所产生的社会影响以及国家对土地资源的宏观管理与控制能力。首先,目前农村土地集体所有制不具备实行国有化的条件。目前中国实行的小范围、小规模的土地集体所有制,各个生产单位之间土地的数量、质量差异很大,土地实行国有,国家更需要加强对土地的宏观控制、管理和监督。现阶段农村土地集体所有权,尽管在很多方面受到国家的限制,因而使它不很完整,但如果因此认为它已变为不完全的国有制,则未免失之偏颇。其次,土地私有化的主张不符合中国国情。鼓励农民向土地投资,并非一定要实行土地私有制。在中国实行土地私有制,必然会限制农业机械化和现代化的发展,阻碍提高土地规模效益。同

时,也不利于土地合理利用,不利于生产资料社会主义公有制的巩固和发展。针对目前我国农村土地集体所有制所存在的问题,我们应从以下几个方面来进行改革。

1、明确产权主体

农村土地归农民集体所有,农民集体是土地产权的主体,这在《宪法》和《土地管理法》等重要法律文献中都有明确的规定,但以“农村集体”这样抽象的概念为产权主体是相当模糊,很不明确的。相关法律对于集体土地的产权主体也有诸多描述,综合法律条文中界定的集体土地产权主体有三:乡镇农民集体经济组织、村农民集体经济组织、村内集体经济组织,即乡(镇)、村、组它们都是农村集体土地产权的代表。这样产权主体多样化,没有明确的归属。于是所谓的土地集体所有,实际上成了乡、村干部的小团体所有,有的甚至成为个别乡、村干部个人所有。在这种情况下,乡村干部利用土地谋取私利和利用对土地的支配权欺压农民的现象屡见不鲜。难怪有人说,有些地方的乡村干部已经蜕变成成为新一代的地主恶霸,土豪劣绅。”这是我国农村中大量出现侵犯农地现实使用人利益现象的根本原因。同时,这也造成了广大农民对土地的疏离感。因此,明确产权主体,确定利益流向,是我国农村土地集体所有制改革最根本也是最重要的方面。

2、还原农民集体所应该享有的农村土地的归属权和单个农民的经营权和发展权,以及转让、转包、出租、互换等方面的处分权

《土地管理法》规定:“中华人民共和国实行土地的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制。任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。国家为了公共利益需要,可以依法对集体所有的土地实行征用。”由此可见,我国法律对国有土地买卖和集体所有的土地买卖、出租、抵押或以其他方式转让都有严格规定。这样,农村土地集体所有的所有权体现不出来,这一部分残缺的产权,实际集中到了国家手中。因此,在农村土地所有制改革中,国家在征用土地的时候与农民集体应该是平等协商的地位,应该按双方愿意接受的条件来交易,而不是现在的国家强行征用,然后又由征用方单方面规定补偿价格。

四、结语

通过以上对我国土地所有制发展历史的回顾,对我国农村土地集体所有制现状的分析和改革方向的分析,我们可以看出,生产关系必须符合生产力的发展,我国农村土地集体所有制的改革必须适应目前我国生产力的发展,立足于我国现阶段农村经济体制改革的实践,不能超越建立在我国社会主义初级阶段生产力水平基础上的农村经济、社会组织结构状况和基本利益格局。改革的关键在于解决我国土地所有权虚位的问题,真正的落实“集体所有”,更好的发展农村经济。

【参考文献】

- [1]刘天意.关于我国农村集体土地所有制的思考[J].中国集体经济,2010,(28)
- [2]陈建峰.制度缺陷与利益博弈——农村集体土地的所有制困境[J].湛江师范学院学报,2010,(4)
- [3]张曙光.中国地权变迁六十年[EB/OL].<http://wenku.baidu.com/view/aec167610b1c59eef8c7b4ea.html>
- [4]张五常.中国的经济制度[M].北京:中信出版社,2009